

中俄农业合作中的突出问题与对策^{*}

杨 雷 刘燧飞 何里程

【内容提要】 中俄农业合作已经取得长足的进步,但是在具体合作实践中依然存在许多突出问题,在中观和微观层面深刻影响着两国农业合作的推进。调研并确认这些实际问题的存在并有针对性地提出对策能够推动两国农业合作迈向更高水平。该文立足文献分析和实地调研的一手资料,对了解到的突出问题进行梳理并尝试性地提出解决对策。这些问题包括:中俄农业合作的政策协调机制运行不畅;中俄农业合作存在信任赤字问题;农业合作未能较好的嵌入中俄经济合作战略中。为解决上述问题,两国政府相关部门应协调政策,推动双方政治互信关系在农业领域得到落实,用提高农业发展水平的方法破解两国农业合作中的分歧。

【关键词】 中国 俄罗斯 农业合作 粮食安全 东北振兴

【基金项目】 南开大学周恩来政府管理学院百项工程项目《“一带一路”中的中俄农业合作考察——以远东地区大豆种植为例》(项目编号:201910055642)。

【作者简介】 杨雷,南开大学周恩来政府管理学院副教授;刘燧飞、何里程,南开大学周恩来政府管理学院本科生。

俄罗斯是中国的全面战略协作伙伴,在自然资源禀赋上两国优势互补,特别是在农业领域双方有突出的优势,开展中俄农业合作对双方都具有重要价值。近年来中俄两国经济关系快速发展,但其中也存在一些问题。农业作为两国经济合作的一个重要领域能够反映中俄战略协作关系中存在的实际

^{*} 该文是南开大学课题组赴黑龙江省哈尔滨市、东宁市考察俄罗斯远东地区中国农业开发企业调研项目的阶段性成果,课题组成员包括刘燧飞、何里程、罗泽铨、赵泽和谢安邦,均为南开大学本科生,指导老师为杨雷。

问题。作为南开大学“国创百项”资助的项目,课题组于2019年8月赴黑龙江省哈尔滨市、东宁市考察俄罗斯远东地区中国农业开发企业经营的国内外政策环境。该文以此次调研的一手资料为基础,重点分析中俄农业合作中的实际问题,探讨目前两国农业合作在中观和微观层面存在的制约因素,提出有助于推进跨国农业合作、促进中俄农业关系发展的措施。在中美贸易冲突尘埃未定的背景下,中俄农业合作的必要性和紧迫性日益凸显,探讨中俄农业合作中存在的问题具有较强的现实意义。

一 研究设计与既有文献

课题组于2019年暑期在中俄农业合作的“桥头堡”黑龙江省省会和边境口岸开展了实地调研,走访了黑龙江省农科院、黑龙江省商务厅、绥芬河商务局、绥芬河口岸管理局和东宁海关等机构,对绥芬河、东宁等地从事中俄农业合作的商户和企业家进行了访谈。在为期10天的行程中,课题组聚焦中俄农业合作中存在的问题,收集了许多资料。在调研过程中,不论是中方政府工作人员还是在一线从事中俄农业合作的商户和企业家,他们在论及中俄农业合作中存在的问题时都认为:目前中俄农业合作中存在的困难很多,政府部门需要更加努力才能推动中俄农业合作再上台阶。这充分说明中俄农业合作的阻碍性因素大量存在,不利于双方合作关系的提升。在结合实地访谈资料的基础上,课题组还对现有的国内研究成果进行了文献梳理。

近年来,伴随中俄双边关系的不断加强和两国农业合作的推进,相关研究成果的数量也呈现井喷式增长。课题组以“中俄农业合作”为主题在CNKI进行检索,共获得文献192篇。大致梳理现有的研究发现,相关研究主要探讨了三个方面的问题:一是以宏观视角分析中俄农业合作的必要性及前景^①;二是以中观视角分析中俄农业合作在金融、关税等方面的现实挑战和解决方案以及结合地区经验探讨中俄农业合作的现实模式和实践路径^②;三

^① 张红侠:《中美贸易摩擦背景下的中俄农业合作》,《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第2期;郭宾奇:《中俄农业合作前景广阔——中俄农业十大互补性探析》,《西伯利亚研究》2003年第3期。

^② 王殿华:《中国东北与俄罗斯远东区域劳务合作研究》,东北师范大学2006年博士论文;李爽:《中俄农产品贸易合作基地构建研究》,《经济纵横》2016年第6期。

是以微观视角探讨中俄农业合作中企业的作用与经营策略^①。此外,随着中美关系日益紧张,对中美贸易摩擦加剧情况下中俄农业合作的研究数量也迅速增长^②。

关于中俄农业合作中存在问题的研究由来已久,大致可以总结为如下几个方面:一是中俄双方在农业贸易和投资上的保护性政策极大阻碍了双方农业合作的发展,其中很多保护性政策是不必要的^③;二是俄罗斯方面对中国在俄农业投资的警惕和排斥心理产生了诸如“中国威胁论”式的阻力^④;三是俄罗斯落后的基础设施不利于大规模的农业投资和农产品运输^⑤;四是针对绿色壁垒政策对中俄农业合作影响的分析^⑥。

与前述研究成果有所不同,课题组立足于广泛调研和访谈的笔记资料,寻找和归纳实践中存在的突出问题,并在深入分析的基础上提出解决思路。该文以问题为视角,寻找中俄农业合作机制和政策中的缺陷和不足,探讨中俄双方由于缺乏沟通协调带来的诸如食品安全、农资限制、资源出口限制、生物安全限制、进出口检疫等政策障碍问题,分析其成因,在此基础上归纳和提出有助于中俄农业合作的对策,以期推进中俄农业合作走向更高水平。

二 中俄政府间农业政策协调不畅导致的制约

中俄农业合作中最为突出的问题是缺乏实际有效运转的顶层设计和协商、协调机制。尽管两国已经在总理会晤机制下设立了中俄农业合作委员会,但是其实际效果有限。这导致两国农业政策的不协调甚至矛盾,从而对双方农业合作造成多方面的政策性制约。

① 王琦等:《农业“走出去”与境外农业园区建设》,《中国农学通报》2016年第2期;娜佳:《中俄农业生产基地与农产品贸易合作发展探讨》,《商业经济》2013年第12期。

② 胡国良等:《中俄大豆经贸面临的问题及对策分析》,《四川农业与农机》2020年第4期。

③ [俄]И. А. 马卡罗夫:《俄中农业合作:期望与现实》,《俄罗斯研究》2017年第2期;刘拂翔:《对中俄农业合作中的共识与分歧的研究》,《农业经济》2018年第8期。

④ 沈莉华、李淑华、于小琴、王琦:《俄罗斯媒体和民众对华态度分析》,《俄罗斯学刊》2019年第1期。

⑤ 佟光霁、石磊:《中俄农产品贸易的现实状态:1996~2015年》,《中国与全球化》2016年第6期;[俄]И. А. 马卡罗夫:《俄中农业合作:期望与现实》,《俄罗斯研究》2017年第2期。

⑥ 孙红雨、佟光霁:《绿色贸易壁垒对中俄农产品出口贸易的影响研究》,《改革》2019年第2期。

虽然中俄两国高层在政治、安全方面互动密切,但是两国在经济和贸易领域的合作难以令人满意。在农业方面,目前中俄之间的合作规划还停留在宣传阶段,并没有一个机构负责全面组织、协调两国农业合作。在手段上,中国政府只能通过提供仓储物流、基础设施等方式助推中方企业赴俄进行农业投资与开发。两国的农业合作战略最后基本由黑龙江省这样的边境地方政府和俄罗斯边境沿线的联邦主体来推动落实,但是黑龙江省与俄罗斯远东联邦主体的对接很大程度上缺乏国家战略的力度和效果,双方的地方政府很难有推动合作的积极性。中国对俄农业合作事务很多时候都是由黑龙江省农业科学院这样的科研机构来负责。由于缺少中层级别协调机制,中国赴俄投资企业在与当地民众以及当地政府、执法机关打交道的过程中时常遇到难以解决的问题。中俄农业合作十分需要双方地方政府之间的协同推进。总之,在中俄农业合作上,虽然双方战略协议早已签署,但是合作的具体设计以及双方就具体问题的中层对话协调机制却迟迟没有建立起来,这使得中俄两国地方政府在推动农业合作方面缺乏足够的动力,大大滞缓了双方农业合作的进程。

中俄农业领域中层沟通协调机制不畅和低效运转导致双方在农业政策领域存在一系列的政策差异,这给跨国农业企业的经营活动带来诸多的限制,具体表现在如下几个方面。

(一) 严格的食品安全政策对中方企业的挑战

俄罗斯历来重视与食品安全相关的制度建设及其法律政策的制定,早在2000年俄罗斯就制定实施了《食品安全法》、《消费者权益保护法》,以规范食品加工、销售、消费者权益保护等相关工作^①。2004年3月,为了进一步完善食品安全管理机制,俄罗斯总统普京对食品安全管理机构进行了大调整,设立联邦消费者权益和公民平安保护监督局,由该局集中负责俄罗斯境内食品贸易、质量监督及消费者权益保护工作。2020年3月1日,俄联邦正式发布《俄罗斯联邦食品质量与安全法》的修正案^②,使得中国企业获得在俄生产、销售食品的许可更为艰难,农产品在俄国内销售面临更多挑战。《俄罗斯联邦食品质量与安全法》明确规定,食品生产者无法说明生产来源且产品质量明显较差的食品可以无须鉴定直接销毁。中方赴俄投资某农业企业负责人

^① 高空:《俄罗斯食品安全法与食品市场整治》,《俄罗斯中亚东欧市场》2009年第7期。

^② 国家食品质量监督检验中心:《俄罗斯联邦发布〈食品质量与安全〉法修正案》, <http://www.cfdac.com.cn/newsdetail.aspx?id=129309>

对课题组表示,近年来该企业在圣彼得堡和莫斯科销售的农产品多次被以这条规定为由歧视性对待,产品被没收、销毁,造成较大损失。相比俄方,《中华人民共和国食品安全法》于2009年2月28日才获得通过,国内食品企业在安全生产方面的意识也远远落后于俄方。在俄境内运作的很多中国农业企业因忽视俄罗斯在这方面的法律规定而受罚。一方面,中方企业自身准备不足;另一方面,俄方执法人员刻意针对。这些因素均导致中方农业企业的经营受到限制。

总的来说,上述困难既来自俄严苛的食品安全管理制度,又与中国农业企业的安全生产意识不足密切相关。对于中方企业来说,克服这些困难也是一个提升自身安全生产标准、更好适应竞争性市场环境的过程。

(二) 俄罗斯化肥农药施用政策对中方种植业的限制

俄罗斯对于本国种植业化肥农药的施用均有详细明确的规定清单,未列入清单的化肥农药一般不得使用。俄罗斯的化肥农药供给数量有限、价格较高,使得按照自身种植习惯生产的在俄中国农业企业不得不谋求从中国进口以满足化肥农药的缺口。中国农业农村部2019年发布的《中俄远东农业合作情况报告》显示,俄罗斯从2014年起实施农机进口配额及保证金管理制度,种子、化肥、农药等进口许可证的办理程序十分繁杂,期限过长,费用较高,致使生产资料供给不便^①。通过合法渠道进口遭遇的限制使得化肥农药的走私活动在中俄边境口岸地区比较猖獗,从而加大了企业生产的法律风险。

近年来,针对因违反俄罗斯当地关于化肥农药施用的相关政策和法律法规而遭到处罚的中国企业和人员的报道屡见不鲜。2013年7月5日《环球时报》就援引俄新社消息称“17名中国菜农涉在俄罗斯用危险化学品杀虫剂被拘”^②。中方赴俄投资某农业企业负责人表示,在俄罗斯从事种植业的中国企业往往面临两难的局面:如果完全按照俄罗斯化肥农药施用标准开展生产,通常不能满足作物对土壤肥力以及害虫灭杀的要求,这样就导致单位面积产量降低,压缩了企业的盈利空间,有时甚至让生产无利可图;如果自行施肥,又面临严重的法律风险,一旦被俄方执法机构查处就要承担巨额罚款,甚

^① 农业农村部对外经济合作中心:《中俄远东农业合作情况报告》, http://www.fecce.agri.cn/gjhz/201906/t20190603_340074.html

^② 《17名中国菜农涉在俄罗斯用危险化学品杀虫剂被拘》, <http://finance.people.com.cn/money/n/2013/0705/c218900-22086559.html>

至吊销经营执照。与此同时,由于语言不通等因素,中方企业对俄相关制度政策往往不甚了解,这也是他们在经营活动中无意间触犯俄方规定的重要原因。针对这种情况,国内农业主管部门曾依据俄相关规定专门编写了中方农业企业赴俄化肥农药施用指导手册,但是作用有限。

(三) 俄罗斯森林保护和环保政策对中方木材进口的影响

木材贸易是中俄农林产品进出口的重要内容。近年来,伴随中国对本国木材资源开发的限制不断加强,为了满足国内不断增长的家具、建筑木材需求,拥有大量优质木材资源的俄罗斯逐渐成为中国木材进口的重要货源地,中方从俄罗斯进口木材的数量与金额自1996年以来稳定增长,但自2013年开始落后于中方从俄罗斯进口农产品的金额,而且出现下滑趋势,其中原因值得探讨(见图1)。

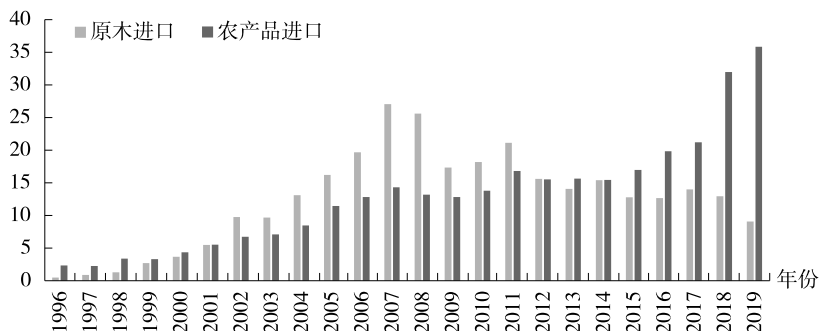


图1 1996~2019年中国进口俄罗斯农产品与木材金额变化图(单位:亿美元)

资料来源:wind数据库, https://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm

俄罗斯历来重视对木材资源的开发和保护,建立了系统完善的木材采伐管理制度。早在1961年就制定了《俄联邦森林法典》,专门对森林资源的保护和利用进行规范,此后该法典被多次修订。2006年俄罗斯制定并颁布了最新的《俄联邦森林法典》。在俄罗斯的林业管理体系中,林业政策的制定、执行和监督归属不同的部门^①,这一特点使得俄方一些推动中俄木材开发合作的政策在俄罗斯政府各部门以及俄联邦各主体中难以得到很好的贯彻执行。在俄罗斯进行采伐作业必须取得采伐许可证、任务书和森林利用证。绥芬河口岸某领导在访谈中告知课题组,当地企业在“走出去”的过程中几乎不可能同时获得这三项许可,因而中方企业赴俄从事森林采伐不得

^① 宿海颖、李智勇、包应爽:《俄罗斯森林采伐管理制度研究与借鉴》,《林业资源管理》2010年第5期。

不与有资质的俄罗斯企业合作,从而提高了运营成本,降低了效率。《俄罗斯联邦森林法典》以及《林场租赁条例》等配套法律法规对森林资源采伐的时间、范围和方式都做了详细的规定,如俄罗斯自然资源部184号决议规定了对成熟林、过熟林的木材采伐方式。对不同林区的主要树种、对伐区的最大宽度、伐区的最大砍伐面积及采伐间隔做了规定。对泰加林带的松树和落叶松,规定的伐区最大宽度为500米,伐区最大砍伐面积为5平方千米,伐区更新期为6年^①。这些规定极为细致,与国内相关规定又存在较大的差异,中方木材企业稍有不慎就会触犯这些法规,面临罚款甚至付出被取消采伐资格的代价。

近年来,俄罗斯民间也出现了对中方在西伯利亚地区开展采伐作业的担忧和质疑,个别地区甚至有民众游行示威表示反对。这些现象的背后不乏西方媒体的抹黑和推波助澜,但俄罗斯民众对大规模采伐可能造成的生态风险的担忧也有其现实基础。中俄农业合作必须立足于两国民间的交流和互信,如何探索一种可持续的采伐模式,缓解和消除俄罗斯民众的担心和焦虑,这是中俄林业合作稳定有序发展必须克服的障碍。

(四) 种质资源保护政策对中俄农业合作的影响

种质资源又称遗传资源,指存在于特定品种中代际相传的遗传信息。种质资源是重要的生态战略资源,对维护国家生态平衡、保护生物多样性、培育优良作物品种具有重要意义。种质资源在中俄农业合作中具有重要影响,这与中方企业在俄投资种植的作物结构有关。在过去相当长时间里,种质资源的保护和利用在中国并没有得到足够的重视,一些珍贵的种质资源外流造成了巨大的损失。2003年,中国首次制定发布了关于种质资源保护利用的管理规定——《农作物种质资源管理办法》,其后多次修订。在2017年最新修订的管理办法中对对外提供农作物种质资源的程序和审批做了详细的规定。按照该办法,对外提供农产品种质资源必须取得农业部授权的对外提供农作物种质资源准许证以及检疫机关颁发的检疫通关证明。

课题组在调研期间得知,由于国家近年来对种质资源的保护日益加强,获得出口种子所需的对外提供农作物种质资源准许证颇为艰难。2019年,成功获得该准许证的农业企业尚不足全部申请企业的一成。国内种子难于获

^① 宿海颖、李智勇、包应爽:《俄罗斯森林采伐管理制度研究与借鉴》,《林业资源管理》2010年第5期。

取使得这些农业企业不得不在俄当地采购种子,这一方面增加了企业的经营成本,另一方面由于对当地品种不熟悉,企业在栽培、施水肥等诸多方面遇到困难,增加了经营风险。而当前国内市场对于外来品种的接受度下降也进一步降低了中方企业对国内市场的预期,很多企业宁愿在当地低价销售也不愿将农产品运回国内。

(五) 海关检疫等政策对中俄农业贸易的影响

目前,中俄农产品贸易主要有如下几种类型:中方对俄出口、中方自俄进口以及中方对俄农业合作粮食回运,而农产品在出入境时都必须接受海关检疫。关于进出口农产品质量安全审核和检测办法,中国海关明确了相关制度规范,健全了进出口商品质量安全风险预警机制。针对中俄进出口农产品质量和安全问题,中国海关突出重点,加大对重点商品和重点企业的查验和风险监控力度,相应提高了进出口查验率。在政策法规上,海关总署于2019年年底发布《牛结节疹病毒荧光定量PCR操作规程》等52项出入境检验检疫行业标准,就出口的植物、谷物、茶叶、动植物油脂和食品等多项安全检疫项目进行了完善和更新^①,健全了进出口检疫制度,提高了中俄农产品进出口安全保障程度。针对自俄罗斯进口农产品,海关总署进一步落实检疫标准,2019年年底发布《关于进口俄罗斯甜菜粕、大豆粕(饼)、油菜籽粕(饼)、葵花籽粕(饼)检验检疫要求的公告》,明确了俄罗斯主要进口农产品的具体检疫要求,从输华农产品不得携带检疫性有害生物、农产品包装、储藏及运输、农产品离境前检疫和证书要求以及农产品入境检验检疫等诸多方面进行详细的规定^②,严格了自俄罗斯进口农产品的安全检疫规定。

由于严格、烦琐的海关边检手续,许多中方企业在俄产出农产品后不会选择直接将农产品运回国内加工,因为农产品本身价值低,加上较长的检查时间极大增加了企业的成本,大量农产品在等候检查期间会因为脱水、变质等原因受损。课题组在东宁调研时了解到,基于上述原因,当地著名的中国在俄农业生产企业不会选择将其主要农产品运回国内进行再加工,而选择在俄罗斯就地加工,如生产的玉米直接在俄罗斯加工成白酒和

^① 中华人民共和国海关总署:《海关总署公告2019年第222号(关于发布〈牛结节疹病毒荧光定量PCR操作规程〉等52项出入境检验检疫行业标准的公告)》, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2811926/index.html>

^② 中华人民共和国海关总署:《海关总署公告2019年第141号[关于进口俄罗斯甜菜粕、大豆粕(饼)、油菜籽粕(饼)、葵花籽粕(饼)检验检疫要求的公告]》, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2604183/index.html>

肥料,这样可以获取更大的利润。海关边检是必要的,但是在具体执行过程中政府部门应该了解企业的困难,在检查等环节上尽量减少企业的损失。中国海关已经相应采取了许多便利化措施,但是明显不够,还需要探索更多优化监管服务的手段。企业也需要积极反映自身需求,争取改善贸易条件。

此外,中俄农业贸易中还存在一些保护主义措施,阻碍了双方农业合作的推进。例如在关税税率的设定上,特别是针对诸如小麦等农产品,中国采取了较高的关税政策。中方还对从俄罗斯进口的包括小麦、玉米、大米和甜菜等在内的大宗农产品实行配额制度,企业进口相关农产品必须取得政府发放的配额证,否则就无法进口,而对于赴俄投资的农民企业家来说,申请配额是十分艰难的事情,这在一定程度上挫伤了中方企业投资俄罗斯农业的信心。

三 中俄农业合作的其他突出问题

除了两国政府层面在政策对接和协调机制上存在的问题外,由于农业合作涉及社会、经济和教育等各个方面,因此其中还存在一些亟待解决的问题。

(一) 农业合作的参与主体缺乏风险抵抗能力

中俄农业合作的主要方式是中国农业企业到俄罗斯投资农产品生产和相互贸易。俄罗斯每年从中方进口大量蔬菜和水果,中方则从俄方进口大量玉米、大豆以及其他农林产品。中方赴俄投资农业的企业一般都缺乏抵御风险的能力。除少数国有企业之外,中国企业与个体赴俄投资呈现分散化、规模小的特点。中方赴俄投资开发的主体是私有企业,其资金实力、管理能力相当有限。在中俄农业政策差异的背景下,企业稍有不慎就会亏损,从而影响投资经营信心。而中方目前只能在海关监管、关税等方面提供一些便利和优惠,对于这些企业在俄罗斯境内的生产活动很难提供有效的保障,基本上全靠企业独立应对。

中俄两国农业发展有着完全不同的传统,俄罗斯地形以平原为主,适合大农机耕作,在苏联时期俄罗斯远东地区就已实现机械化耕作。在中国,由于地形复杂、人口密度高,农业以精耕细作为特点。这一特点造成了中国私有农业企业缺乏资金和管理经验,其抗风险能力较弱,一旦当地局势变化或是发生自然灾害,这些农业企业就可能损失惨重。2019年俄罗斯远东联邦区

和西伯利亚联邦区遭受暴风、强降水和洪水等自然灾害^①,这在在俄投资生产的中国企业造成巨大打击。虽然部分中国企业可以通过购买保险等措施部分弥补自然灾害带来的损失,但绝大部分赴俄企业并未购买保险。因此,自然灾害带来的损失难以弥补。

此外,中方在俄企业面临的法律风险也较大。俄罗斯的法律体系与中国差异巨大,主要表现为俄罗斯的法律相比中国更为细致严苛,特别是在食品安全领域,一旦中国企业被判违法将会受到俄方的重罚,这经常造成企业在当地经营的失败。法律风险和技术风险共同表现在俄罗斯的农业技术规范上,俄罗斯的技术规范详细而严格(如俄罗斯的种子与农药技术手册厚达数百页),而赴俄进行农业投资开发的中国企业严重缺乏俄语知识和相关技能,使其违反俄罗斯技术规范的概率很高,极易造成企业损失。例如,俄方不允许中国企业自带种子、农药、农机等生产资料,虽然近年俄方对待中国种子的态度有所松动,但中国企业仍需向俄方购买农药和农机。当中国企业使用俄方销售的农药、农机时,由于语言问题可能产生误用甚至违反当地技术规范的现象,也给企业造成损失。

(二) 双方农业合作信任不足

在对既有文献进行搜集和研究时,我们发现,尽管国外学者对中俄农业合作大都持积极的态度,但仍存在一些不和谐的声音以及无端的臆测。一篇文章说中国正在“与日本争夺西伯利亚”,在其耸人听闻的标题之后,整篇文章将中俄正常的商务和贸易合作看作中国对西伯利亚的“渗透”,这无疑是有失公正的^②。而在另一篇关于中国对亚洲影响力的文章中,中国在俄罗斯远东正常的商务行为也受到不当的歪曲和指责^③。长期以来中国赴境外农业投资、租赁土地一直受到排挤和猜疑,不少人借机渲染“中国新殖民主义”^④。

^① 俄罗斯卫星通讯社:《俄罗斯水文气象中心的一份报告称,2019年本国受暴风、强降水和洪水影响最多的地区是远东联邦管区和西伯利亚联邦管区》, <http://sputniknews.cn/russia/202002261030729197/>

^② L. Goldstein, V. Kozyrev, *China, Japan and the Scramble for Siberia*, *Survival*, 2006, 48 (1): pp. 163 - 178.

^③ D. Shambaugh, *China Engages Asia: Reshaping the Regional Order*, *International Security*, 2005, 29(3): pp. 64 - 99.

^④ K. Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland - Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* World Bank, 2011; T. Kachika, *Land Grabbing in Africa: A Review of the Impacts and the Possible Policy Responses*, Oxford, Oxfam International, 2010.

在中俄农业合作中,俄方一些人对华存在心理上的抵触,甚至恐惧,虽然中方企业在俄罗斯的生产并没有任何出格的地方^①。基于对远东领土安全的担心,俄罗斯对于向中国企业开放荒地开垦权一直持谨慎态度。中国希望更多地开发俄罗斯远东地区荒地,建立稳定的农业生产基地。2019年俄罗斯大豆产量为440万吨^②,而中国当年大豆进口量为8851.1万吨^③,相比中美贸易摩擦带来的缺口,俄罗斯大豆产量杯水车薪。俄罗斯拥有大量可开垦荒地,中俄农业开发的合作潜力巨大。另一方面,中方的农业技术优于俄方,以当前技术水平,中方可以把俄方大豆的单位面积产量从每公顷1.4吨增至两吨,但考虑到种子安全以及其他原因,中方也不情愿将一些先进农业技术提供给俄方。

(三) 双方农业合作缺乏专业人才和基础设施

人才和农业基础设施也是困扰中俄农业合作的重要因素。中俄双方在农业合作领域存在的语言、科技人才短缺问题较为明显。中方赴俄进行农业投资生产的企业或者个人往往由于语言不通、对政策了解不够、不熟悉俄方农业生产技术等原因承受许多不必要的损失。虽然中方政府针对这些问题出台了一些辅助性解决措施,包括编著相关农业技术和法律手册,但是作用十分有限。俄罗斯远东地区的农业基础设施普遍建设于20世纪五六十年代,当前已经破败不堪,中国企业的经营深受俄罗斯境内落后的基础设施影响,扩大种植面积的目标很难实现。俄罗斯境内的仓储、物流等限制因素也对中国赴俄企业构成障碍。此外,赴俄投资需要雇佣当地劳动力等政策也是困扰中方企业赴俄投资的问题。这些问题需要较长时间才能改善,在短期内很难有效解决。

四 中俄农业合作存在问题的成因与对策

(一) 中俄农业合作中主要问题的成因

1. 政策协调机制运行不畅

目前来看,中俄农业合作中最突出的问题是双方农业政策中存在差异与

① [俄]И. А. 马卡罗夫:《俄中农业合作:期望与现实》,《俄罗斯研究》2017年第2期。

② Ministry of Agriculture of the Russian Federation: The Ministry of Agriculture of Russia Recaps the Six Years Counter Embargo, 6 Aug., 2020, <https://mcx.gov.ru/en/news/The-Ministry-of-Agriculture-of-Russia-recaps-the-six-years-counter-embargo/>

③ 《2019年12月全国进口重点商品量值表(人民币值)》, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302275/2833811/index.html>

矛盾以及不完善、不协调的农业合作机制。无论是两国对进出口农产品的限制措施或者保护性政策,还是农业合作中缺乏协调机制,归根结底在于两国官方和民间缺乏合作的组织性。中俄农业合作的推进不仅仅需要中央政府的高调表态,更需要地方政府的具体落实以及中央政府在人员、财政上的大力支持。近年来,中俄双方在农业合作融资、投资等方面采取了一些实效性措施,但是推进农业合作是一个系统、全面的过程,不能仅局限在融资、投资方面。在行政审批、农资支持、风险保障、农产品销售,甚至政策解读、法律援助等方面都需要双方政府进行高效配合,共同推动建设一个良好的农业合作投资环境,调动企业的积极性。

2. 信任赤字问题

破解相互信任问题是农业合作的首要难题。中俄双方有较高的政治互信和战略定位,但在农业合作领域双方的互信程度却体现得不明显。不论是双方地方政府对于农业合作推动的乏力,还是广泛存在于双方民间的猜疑和成见,都在心理上极大地阻碍着中俄农业合作的推进。这一特点也体现在中俄双方的研究人员中,如中方研究人员在分析中俄农业合作问题时往往着重探究俄罗斯对农业合作的阻碍因素,少有提及中方政策对农业合作的不利影响。同样的,俄罗斯研究人员在论及中俄农业合作困境时也更多地指责中方对农产品保护性政策的消极影响^①。这背后体现的还是双方在农业合作中的不信任心理。中方希望更多地租赁俄方土地进行长期耕种,而俄方则担心远东地区的领土安全遭受中国人的侵蚀。存在于俄罗斯民间的对中方农业投资的恐惧和猜疑以及中方企业对俄方蛮横无理、刻意刁难的刻板印象也都潜移默化地阻碍着中俄农业合作的扩大。如果这些问题长期得不到解决,中俄农业合作就只能原地踏步,无法取得期望中的突破和长远发展,这对发展两国经济合作和巩固政治互信也会带来不利影响。

3. 农业合作未能很好地嵌入中俄经济合作战略

在美国遏制中国、美欧对俄罗斯制裁的大背景下,中俄双方的经济合作意义更为重要,除了双方互惠的能源合作之外,农业合作也是呼声极高、潜力巨大的合作领域,但是与能源领域合作的快速推进不同,中俄农业合作一直以来呈现高层重视而基层进展缓慢的特点。课题组认为,除了以上分析的阻碍性因素外,中俄农业合作未能很好地嵌入中俄整体合作战略也是一个十分重要的原因。2015年,中俄两国政府提出欧亚经济联盟与“一带一路”对接,

^① [俄]И. А. 马卡罗夫:《俄中农业合作:期望与现实》,《俄罗斯研究》2017年第2期。

两国也在谋求整体国家发展战略的协调。对中俄两国而言,由于边境相邻,农业领域的合作具有先天优势,但实际上双方农业合作脱离了双边发展战略。双方政府缺乏中观的合作规划,更没有针对性的扶持和支持政策,在人才和基础设施领域也没有相应的支持和配套措施。中俄农业合作的落后局面反映两国经济领域对接合作的规划还未得到全面、有效的落实。

(二) 中俄农业合作主要问题的解决路径

由于中俄两国在农业生产的政策和标准上存在差异,两国农业合作不可避免地会出现矛盾和冲突,这需要两国政府积极沟通、共同化解矛盾,也需要两国企业和人民充分理解和尊重对方国家的法律法规。在此基础之上,双方要积极探索农业合作的新路径,采取有效措施,推动两国农业合作迈上新台阶。

1. 在互相尊重基础上进一步协调相关政策

在农业合作领域,中俄两国除了进一步完善顶层设计外,建立高效的中层级别的协调机制最为紧迫,两国边境地方政府之间的对话和协调需要进一步加强。在高效协调机制的保障下双方才能有效实现政策对接。2019年9月,中俄农业合作分委会再次举行双边会议,中方表示愿进一步强化农业合作机制,在农业品贸易、农产品相互准入及动植物检验检疫、农产品贸易物流基础设施建设、农业投资和边境地区合作等领域加强合作,推动中俄农业合作走深走实。俄方也表示愿与中方共同努力,不断提升双边农业合作水平^①。

两国农业政策大多着眼本国利益,这无可非议,但是加强双边的协调合作能够创造更多的共同利益。针对双方各自规定的具体生态保护要求、检疫标准、施药限制等政策,双方首先要服从、尊重对方法律和规定,在保证不降低现有农业生产和农产品质量标准的前提下进行谈判协商,如谋求双方农业用药的互认、进出口检疫标准的互认以及简化农产品出入境手续等。两国政府要尽量减少农业合作中的限制因素,提高农业合作企业的生产效率,降低投入成本,激发市场活力。在制定新的农业相关政策上,两国政府应加强合作、交流信息、相互配合,使得双方有越来越多的政策契合点,提升双方的合作质量。当然这不意味着可以干涉对方的内政,而是要在相互尊重的基础上就农业政策展开协调,降低双方在农业合作中不必要的交易成本,提升双方

^① 《中俄总理定期会晤委员会农业合作分委会第六次会议召开》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/15/content_5429985.htm

合作的满意度,为长远合作打下坚实的基础。

协调中俄两国相关农业政策、减少差异性对双方农业合作的负面影响并不是舍弃对本国农产品生产的标准制定,单纯追求农业合作,而是要在双方相关农业政策上实现高标准、高效率的联动,打通中俄农业合作在农业政策方面的瓶颈,推动双方农业政策和标准的趋同与更新,用高质量的农业相关政策推动双方农业合作的发展。

2. 推动政治互信在农业领域的落实

中俄高层政治往来频繁,也较为关注双方的农业合作进展,但将高层的政治互信落实到具体农业合作领域是一项具体而繁杂的工作。作为农业合作的主要主体,地方政府、企业及国家有关部门等要有责任意识,积极谋求解决合作中发现的问题。为了解决企业对两国政策不了解的问题,两国政府有必要对参与合作的企业进行相关农业政策的普及和解释工作。企业也要主动了解对方的各项政策。两国相关政府机构如海关、税务等部门要参照中俄合作纲要及时制定地方具体合作规划并相互督促,把优惠措施尽快落到实处。课题组在调研中了解到,诸如保税区等优惠措施虽然已经颁布施行,但在具体落实中效率不高,使得部分企业宁愿放弃优惠。这些都是中俄两国政府机构应该反思和改进的。

对于存在于中俄农业合作中的信任问题,双方有关机构和企业要通过加强往来及时展开沟通协商,要增加双方合作的透明度,向当地居民做好解释和宣传工作,快速化解不必要的误解,避免无端的猜疑。两国政府机构要将中俄农业合作的目标和规划公开化,增强政策的透明度。

3. 提高农业发展水平以消除农业合作中的分歧

中俄农业合作的主要矛盾集中在双方农业政策的不一致上,也就是说对农业生产和农产品质量的要求双方还未达到相近的标准。全球发展实践证明,农业的高质量、现代化发展是不可逆转的潮流,处理好农业生产高质量与现代化的关系是未来很长一段时间内需要思考和解决的问题。中俄双方目前在农业标准上存在的偏差和不一致是暂时的,随着农业安全意识和标准要求的不断发展,最终双方会趋于同步。破解中俄农业政策差异带来的农业合作障碍的根本方法是快速发展高质量的现代化农业。只有双方都在农业现代化发展上达到更高水平,由技术差异引发的问题才会迎刃而解,这是趋势,也是中俄农业合作的潜力所在。

中俄两国政府应当把农业合作纳入新时代中俄全面战略协作伙伴关系建设的范畴,在农业领域形成相互支撑的关系。双方的政治战略互信为

此奠定了较好的基础,而在农业领域扩大合作规模将促进中俄战略互信关系的加强。在两国政府的战略合作规划下,提升双边农业合作的层次和规模也就成为必然的选择。针对小型私有农业企业赴俄投资存在的问题,中方大型国有企业应当发挥优势,积极开拓俄罗斯农业市场,以大规模租赁土地开发、农业劳动力输出等方式在俄罗斯远东和西伯利亚地区建立中国粮食的可靠供应基地。

五 结 语

从中俄农业合作的现状来看,双方由于政策的不同步、不同质而产生了一定的矛盾,这给中俄农业合作带来挑战。课题组在黑龙江省实地调研中认识到,中俄双方的农业合作政治站位高,但落实明显滞后。这背后固然有许多复杂的原因,但不可否认,双方农业政策差异是影响中俄合作的重要原因。

目前中国粮食安全虽有保障,但也有优化的空间。例如,大豆等农产品的进口因为中美贸易摩擦而暂时出现缺口。未来,国际政治因素有可能对中国从国际市场获取粮食造成威胁。对此,我们一方面要立足国内,坚持红线意识,加强现有耕地的充分、持续利用,将粮油主动权把握在自己手里;另一方面也要探索进口来源的多元化,积极探索稳定、可靠的新供应源。俄罗斯作为世界领土第一大国家,农林资源丰富,发展潜力巨大,特别是其远东和西伯利亚地区地广人稀,拥有良好的农业开发条件,应当作为中国海外粮食生产基地的首选。落实顶层规划历来存在困难,中俄农业合作中出现的矛盾实属正常。我们不能因为短期内双方在合作中出现困难就否定双方合作的潜力和未来。

课题组认为,中俄农业合作中暴露的问题同时也是双方改进合作的契机。积极探索解决这些问题有助于推动两国农业合作迈上新台阶。“窥一斑而知全豹”,中俄农业合作中发现的问题也代表着中俄两国在各领域基层合作中普遍存在的现象。这体现为官方关系的合作热情远高于民间关系的进步。为改善这一状态,我们要立足实际,设法将中俄全面战略协作伙伴关系切实推进到基层各领域,以筑牢中俄两国长远合作的基础。

(责任编辑:农雪梅)